

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КОНТРОЛЯ ЗА ЭФФЕКТИВНЫМ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

© 2012 г. Елена Владиславовна Терехова¹

Краткая аннотация: данная статья посвящена финансово-правовым аспектам контроля за эффективным использованием государственных средств. Исследуются проблемы и тенденции развития видов финансового контроля за эффективным использованием государственных средств, анализируются инвестиционный финансовый контроль, аудит эффективности, стратегический контроль.

Annotation: this article focuses on the financial and legal aspects of monitoring the effective use of public funds. Investigates the challenges and trends of financial control over the efficient use of public funds, investment analyzes the financial control, audit efficiency, strategic control.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, эффективное использование государственных средств, инвестиционный финансовый контроль, государственные программы, аудит эффективности, стратегический контроль.

Key words: state financial control, efficient use of public funds, investment financial control, public programs, performance audits, strategic control.

Российская экономика несет значительные потери из-за низкой финансовой дисциплины. Эффективный, действенный контроль – необходимое условие существования сильного государства. Создание эффективной и действенной системы государственного финансового контроля является одной из главных задач, стоящих перед государством.

Развивающийся инвестиционный процесс и способы привлечения финансовых ресурсов в приоритетные инвестиционные направления государства создают предпосылки к расширению сферы государственного финансового контроля.

В этой связи в процессе инвестиционной деятельности получил свое развитие **инвестиционный финансовый контроль** – контроль за эффективным использованием инвестируемых средств.

Функции инвестиционного контроля осуществляет ряд государственных органов, взаимодействующих с Правительством РФ². Примером может служить Минэкономразвития России³,

одной из основных функций которого является проведение проверки инвестиционных проектов. Финансирование последних планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета в целях оценки эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств федерального бюджета, за исключением инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда РФ.

В соответствии с постановлением Правительства РФ “О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации” от 29 августа 2011 г.⁴ функции контроля и регулирования рынка ценных бумаг, а также контроля за деятельностью его профессиональных участников возложены на ФСФР России.

ФСФР России осуществляет контроль и надзор за деятельностью акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев, агентов по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев, регистраторов акционерных инвестиционных фондов, лиц, осуществляющих ведение реестров владельцев инвестиционных паев, и др.

В целях повышения эффективности инвестиционного процесса, создания условий для широкого привлечения финансовых ресурсов была создана Российская финансовая корпорация –

¹ Старший научный сотрудник кафедры современных инновационных и информационных технологий Всероссийской государственной налоговой академии Минфина России, кандидат юридических наук.

² См.: Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ См.: Постановление Правительства РФ “О Министерстве экономического развития Российской Федерации” от 5 июня 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 36. Ст. 5148.

государственное предприятие, осуществляющее реализацию приоритетных инвестиционных проектов и исполняющее функции инвестиционного контроля⁵.

Однако, несмотря на существование системы государственных органов, осуществляющих в той или иной мере контроль в исследуемой сфере, необходимо обратить внимание на отсутствие четкого механизма проведения контроля. При этом достаточное количество полномочий дублируются между органами государственной власти и носят “размытый” характер. Указанные факторы затрудняют развитие государственного финансового контроля в стране и требуют в первую очередь совершенствования правовой базы в исследуемой области.

Далее, исходя из теоретических аспектов, инвестиционный контроль подразделяется на контроль на соответствие, контроль финансовой отчетности, контроль эффективности⁶.

1. Инвестиционный контроль на соответствие – оценка соответствия деятельности объекта контроля требованиям инвестиционного, бюджетного и иного законодательства Российской Федерации.

2. Инвестиционный контроль финансовой отчетности – оценка достоверности, обоснованности и своевременности составления и представления финансовой отчетности объектов контроля.

3. Инвестиционный контроль эффективности – оценка, проводимая в том числе на основе контроля на соответствие финансовой отчетности, достижения государственных органами прямых и конечных результатов, предусмотренных в их стратегических планах, реализации государственных и бюджетных программ, оказываемых государственных услуг, использования связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, поручительств и активов государства.

В зависимости от совокупности мероприятий, составляющих предмет инвестиционного контроля, а также органов, осуществляющих таковой, выделяются такие виды инвестиционного контро-

ля, как комплексный, тематический, встречный и совместный.

1. Инвестиционный комплексный контроль – проверка и оценка деятельности объектов контроля по всем вопросам за конкретный период.

2. Инвестиционный тематический контроль – проверка и оценка деятельности объектов контроля по отдельным вопросам за конкретный период.

3. Инвестиционный встречный контроль – контроль третьих лиц, который проводится исключительно по вопросам взаимоотношений с основным объектом контроля в рамках проверяемого контроля.

4. Инвестиционный совместный контроль – контроль, проводимый органами государственного финансового контроля совместно с другими государственными органами.

Подчеркнем, что инвестиционный финансовый контроль активно изменяется от проверки правильности, целесообразности и законности инвестируемых государственных финансовых ресурсов к контролю с позиции эффективного, результативного и экономического использования государственных ресурсов.

В связи с этим требуется рассмотрение такого близкого к инвестиционному контролю вида, как аудит эффективности использования государственных ресурсов.

Внедрение аудита эффективности в систему государственного финансового контроля обусловлено необходимостью не только контролировать целевой характер государственных расходов, но и оценивать их результативность. “Аудит эффективности призван охватить весь спектр деятельности государства – от оценки отдельных программ до деятельности государственных органов, организаций и даже отдельных чиновников”⁷. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе “организационную и административную системы”.

В разд. 8 “Место реформирования бюджетного процесса в системе социально-экономических реформ” постановления Правительства РФ “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов” от 22 мая 2004 г.⁸ закреплено, что обеспечение устойчивости бюджетной системы требует *повышения эффективности рас-*

⁵ См.: постановление Правительства РФ “О Российской финансовой корпорации” от 17 апреля 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 17. Ст. 1548.

⁶ См.: Терехова Е.В. Правовые аспекты государственного финансового контроля в области приоритетных инвестиционных направлений // Финансовая система и финансовое право современной России. Сб. тезисов и докладов по материалам Международного “круглого стола” (14 декабря 2009 г.). Ч. 1 / Отв. ред. Е.М. Ашмарина. М., 2010. С. 50–57.

⁷ Степаншин С.В. Моделируя будущее. Интервью журналу “Бизнес-обозрение”. 2004. № 3/4. С. 20.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

ходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов. Повышение эффективности бюджетных расходов прежде всего связано с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. В то же время все составляющие реформы бюджетной системы являются взаимосвязанными. Достижение максимально положительного результата возможно только при одновременно успешном и последовательном осуществлении реформирования государственного сектора в целом.

На основании Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг. (разработан Минэкономразвития РФ)⁹ общее снижение объемов финансирования приоритетов социально-экономической политики по сравнению с ранее запланированными в Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г. цифрами, с одной стороны, означает необходимость переноса акцента с мер финансовой поддержки на меры по совершенствованию институциональных условий экономической деятельности. С другой стороны, – необходимость кардинального повышения эффективности расходования бюджетных средств, необходимых для достижения целей политики. Для этого будут реализовываться в том числе меры, предусмотренные утвержденной Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов, в частности ключевая мера – переход (начиная с 2012 г.) к формированию бюджета на программной основе. Государственные программы будут охватывать все ключевые цели и задачи социально-экономической политики и одновременно включать большую часть (до 90%) расходов федерального бюджета.

Эффективность расходования бюджетных средств – одна из характеристик эффективности реализации программы и ее мероприятий и мера соотношения полученных результатов и бюджетных расходов. Для выявления степени достижения запланированных результатов и намеченных целей фактически достигнутые результаты сопоставляются с их плановыми значениями с формированием абсолютных и относительных отклонений.

Вместе с тем процедуру проверки государственных программ на предмет оценки эффективности регулирует постановление Правительства РФ “Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государствен-

ных программ Российской Федерации” от 2 июля 2010 г.¹⁰ Оценка планируемой эффективности государственной программы проводится ответственным исполнителем на этапе ее разработки и осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки. В качестве основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются:

а) критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие Российской Федерации в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Российской Федерации. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации государственной программы, так и косвенные (внешние), возникающие в сопряженных секторах экономики Российской Федерации;

б) критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы (далее – годовой отчет) подготавливается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями до 1 марта года, следующего за отчетным, и направляется в Правительство РФ, Министерство экономического развития РФ и Министерство финансов РФ.

В отношении инвестиционных проектов, предусматривающих строительство, реконструкцию, техническое перевооружение объектов капитального строительства и (или) осуществление иных инвестиций в основной капитал, финансируемых полностью или частично за счет средств федерального бюджета, на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, действуют Правила проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности

⁹ Документ опубликован не был.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 32. Ст. 4329.

использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения¹¹.

Проверка осуществляется в отношении инвестиционных проектов в случае, если их сметная стоимость превышает 8 млрд. руб., а также по решениям Правительства РФ независимо от их сметной стоимости. Проверка проводится Минэкономразвития России согласно разработанной им методике оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения¹². Результатом проверки является заключение Минэкономразвития, содержащее выводы о соответствии или несоответствии инвестиционного проекта установленным критериям эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения.

Сообразно программным документам каждая целевая программа содержит раздел, касающийся оценки эффективности расходования бюджетных средств, а также методику оценки. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» от 19 апреля 2005 г.¹³ закрепляет, что целевая программа ведомства содержит оценку эффективности расходования бюджетных средств по годам или этапам в течение всего срока реализации программы, а при необходимости – и после ее реализации; методику оценки эффективности программы (с учетом ее особенностей). В соответствии с постановлением Правительства РФ «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»» от 26 июня 1995 г.¹⁴ (в ред. от 25 апреля 2012 г.) разд. 6 целевой программы должен содержать описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации указанной программы, общую оценку вклада последней в экономическое развитие, а также *оценку эффективности расходования бюджетных средств*. Оценка эффективности осуществляется по годам или этапам в течение всего срока реализации це-

левой программы, а при необходимости – и после ее реализации.

В связи с переходом на программно-целевой метод бюджетного планирования ключевую роль в механизме реализации целевых программ приобрел процесс эффективности расходования бюджетных средств. Вместе с тем аудит эффективности, осуществляемый Счетной палатой, должен занимать доминирующую позицию в структуре учета в рамках государственной контрольной системы¹⁵.

Аудит эффективности – достаточно сложный и многоплановый инструмент контроля, который включает в себя такие основные функции, как:

контроль за экономической обоснованностью, правоммерным, целевым и эффективным использованием государственных финансовых ресурсов;

анализ результативности использования государственных финансовых ресурсов;

проверка эффективности деятельности государственных органов при реализации предусмотренных положений финансовой политики, в том числе расходования бюджетных средств.

В рамках аудита эффективности должен осуществляться комплексный анализ причин неэффективного использования государственных средств на основе рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса, действующего законодательства.

Бюджетная система в идеале должна быть ориентирована не просто на освоение государственных средств, а на достижение конкретного и точного результата. При этом в данной системе *осуществляется увязка ресурсного обеспечения бюджетной организации с итогами ее деятельности*.

Для реализации аудита эффективности необходимы:

наличие адекватной современным требованиям системы учета, содержащей параметры отчетности органов власти об эффективном расходовании государственных ресурсов;

объективные условия перехода к аудиту эффективности (правовая база, наделение отдельными правами и полномочиями контрольных органов, наличие методического обеспечения и квалифицированных специалистов).

¹⁵ См.: *Леус Э.В., Приженникова А.Н., Терехова Е.В. и др. Юридические науки и современность / Отв. ред. Я.А. Максимова. Красноярск, 2011. С. 104.*

¹¹ См.: постановление Правительства РФ «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» от 12 августа 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 34. Ст. 3916.

¹² См.: приказ Минэкономразвития РФ «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» от 24 февраля 2009 г. // Росс. газ. 2009. № 92.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 17. Ст. 1571.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.

В нынешних условиях существуют факторы, ограничивающие действенность аудита эффективности:

отсутствие четкой и полной нормативно-правовой базы и собственно самого определения государственного финансового контроля в бюджетном законодательстве, единого федерального закона о системе финансового контроля; недостаточное отражение организационной структурой органов государственного финансового контроля специфики государственного устройства Российской Федерации;

отсутствие четкого разграничения сфер деятельности (например, Счетная палата и Росфиннадзор), что вызывает многочисленные коллизии и перекладывание ответственности;

слабое взаимодействие органов контроля, присутствие некоторой разобщенности в приоритетах деятельности контрольных органов;

отсутствие единой информационной базы, единого методологического подхода к процессу осуществления контроля. Все указанные факторы, безусловно, отражаются на видах целостной системы государственного финансового контроля.

В интернет-конференции на тему «Проблемы правоприменительной практики в системе финансового контроля Российской Федерации» Председатель Счетной палаты РФ С.В. Степашин отметил, что вскоре будет принят новый закон о Счетной палате РФ, в котором вводятся в оборот такие термины, как *“аудит эффективности”*, *“стратегический аудит”*, *“аудит эффективности деятельности исполнительных органов власти при формировании бюджетно-экономической политики”*¹⁶.

Надеемся, что некоторые вышеперечисленные вопросы в области финансового контроля и его видов найдут свое решение в синхронизированном принятии закона *“О Счетной палате”* и новой гл. 26 Бюджетного кодекса РФ.

Что касается подготовки квалифицированных специалистов, то можно констатировать факт развития данной сферы. В соответствии с Приказом Минобрнауки РФ *«Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081200 Государственный аудит (квалификация (степень) “магистр”»* от 10 марта 2010 г.¹⁷ объек-

тами профессиональной деятельности магистров являются: общественные отношения в сфере реализации правовых норм, регулирующих формирование и использование финансовых ресурсов, *обеспечения эффективного расходования бюджетных средств*, противодействия коррупции в финансовой сфере, правового и экономического обучения и воспитания. Российские вузы разрабатывают различные образовательные программы высшего профессионального образования, включающие дисциплины, которые затрагивают сферу аудита эффективности. В качестве примера можно привести Высшую школу государственного аудита МГУ (факультет)¹⁸, которая осуществляет подготовку специалистов финансово-юридического профиля, обладающих глубокими теоретическими знаниями в сфере права, экономики и *государственного аудита*, владеющих современными методиками проведения контрольных мероприятий, а также навыками разработки и эффективной реализации управленческих решений.

Возвращаясь к сущности исследуемого вопроса, отметим, что задача ориентированного на эффективность аудита заключается в оценке результатов, достигнутых по отношению к планам. С самого начала аудиторской проверки должны рассматриваться не детали методов или процессов, а сами *промежуточные или конечные результаты*.

Структурно аудит эффективности в системе государственного контроля включает аудит эффективности бюджетного процесса в целом и аудит эффективности бюджетных расходов по конкретным статьям.

В соответствии с п. 2.1. СФК 104 *“Проведение аудита эффективности использования государственных средств”* (вместе с Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности) (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 9 июня 2009 г. № 31К (668))¹⁹ (далее – СФК 104) аудит эффективности представляет собой *тип финансового контроля*, осуществляемого посредством проведения контрольного мероприятия, цель которого – определение эффективности использования государственных средств, полученных проверяемыми организациями и учреждениями для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций.

¹⁶ <http://www.garant.ru>

¹⁷ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 15.

¹⁸ См.: <http://www.audit.msu.ru>

¹⁹ Документ опубликован не был.

Согласно ст. 5.2.5. “Порядок проведения аудита эффективности” Регламента Счетной палаты РФ (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 4 апреля 2003 г. № 8) (в ред. от 13 ноября 2009 г.)²⁰ аудит эффективности осуществляется на основании Методики проведения аудита эффективности использования государственных средств, утвержденной Коллегией.

На основании п. 2.4. СФК 101 “Общие правила проведения контрольного мероприятия” (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 2 апреля 2010 г. № 15К (717))²¹ контрольные мероприятия Счетной палаты в зависимости от поставленных целей и характера решаемых задач классифицируются по следующим типам финансового контроля: финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит. При этом указанные типы финансового контроля в процессе реализации имеют схожие цели, задачи, методы.

К финансовому аудиту относятся контрольные мероприятия, цель которых – определение достоверности финансовой отчетности объектов этих мероприятий, законности формирования и использования государственных средств; к аудиту эффективности – контрольные мероприятия, задача которых – определение эффективности использования государственных средств, полученных объектами для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций.

Стратегический аудит суть контрольные мероприятия с комплексной оценкой возможности достижения (реализуемости) в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики на основе оценки ресурсных возможностей (в том числе обоснованности планируемых и прогнозируемых доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов), а также ожидаемых при этом последствий.

Важным моментом представляется разработка процедуры проведения стратегического аудита, каковой относится к системе государственного аудита и довольно близок по сущности с аудитом эффективности. Вместе с тем область стратегического аудита шире, так как включает более объемный спектр проверяемых объектов. Отличия заключаются в том, что при проведении аудита эффективности руководствуются тем, что в процессе проверки не ставится задача дать общую оценку эффективности работы проверяемого

органа государственной власти или получателя государственных средств. Во-первых, практически невозможно найти приемлемый способ такой оценки из-за сложности и разнообразия сфер их деятельности. Во-вторых, проверке подвергаются, как правило, конкретные сферы или аспекты их деятельности в соответствии с поставленными целями. В-третьих, аудит эффективности всегда должен быть направлен на то, чтобы по его результатам можно было сделать выводы и предложить конкретные рекомендации по повышению эффективности использования государственных средств.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо законодательно закрепить и разграничить данные типы финансового контроля, исключив тем самым проведение смешанного контрольного мероприятия.

В процессе проведения аудита эффективности в пределах полномочий Счетной палаты проверяются и анализируются:

организация и процессы использования государственных средств;

результаты использования государственных средств;

деятельность проверяемых организаций и учреждений по использованию государственных средств.

На основании п. 3.1. СФК 104 эффективность использования государственных средств характеризуется соотношением между результатами использования последних и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств.

Проведение аудита эффективности включает следующие *этапы* с учетом общих правил проведения контрольного мероприятия, зафиксированных в соответствующем стандарте финансового контроля. На первом этапе идет предварительное изучение предмета и объектов для определения целей конкретного аудита эффективности, вопросов проверки и анализа, выбора критериев оценки эффективности и способов его проведения, по результатам которых подготавливается программа проведения аудита эффективности. На втором этапе проверяются и анализируются результаты использования государственных средств в соответствии с вопросами программы, в том числе непосредственно на объектах, в ходе которых проводятся сбор и анализ фактических данных и информации, необходимых для получения доказательств. Составляются акты и рабочие

²⁰ Документ опубликован не был.

²¹ Документ опубликован не был.

документы, фиксирующие результаты проверки и анализа, которые служат основой для заключений, выводов и рекомендаций. На третьем этапе подготавливается *отчет* с соответствующими заключениями, выводами и рекомендациями, а также оформляются другие документы по его результатам (п. 4.1. СФК 104).

Для проведения аудита эффективности создается *специальный экспертный совет* из привлекаемых независимых внешних экспертов (специалистов) необходимого профиля и сотрудников Счетной палаты.

Организация процесса проведения аудита эффективности включает предварительное изучение предмета и объектов аудита. Данная работа может оформляться в виде *плана* и определять цели аудита эффективности, вопросы проверки и анализа; способы его проведения и методы сбора фактических данных и информации; критерии оценки эффективности использования государственных средств.

По результатам предварительного изучения подготавливается *программа* проведения аудита эффективности. Подчеркнем, что программы аудиторской проверки эффективности должны быть разработаны под каждую конкретную государственную программу.

Качество результатов аудита эффективности в значительной мере зависит от точного определения критериев оценки эффективности, которые должны быть объективными, четкими, сравнимыми, достаточными. Выбор критериев оценки эффективности осуществляется в процессе предварительного изучения предмета аудита эффективности и деятельности проверяемых объектов после определения его целей на основе анализа следующих источников:

законодательных и иных нормативных правовых актов, а также документов, относящихся к предмету аудита эффективности или деятельности проверяемых объектов, которые устанавливают правила, требования, процедуры организации и запланированные показатели результатов использования государственных средств;

результатов деятельности проверяемых объектов в предшествующий период или работы других организаций либо учреждений Российской Федерации, которые осуществляют деятельность в проверяемой сфере использования государственных средств или выполняют аналогичные виды работ;

материалов соответствующих государственных статистических данных (п. 5.3.2. СФК 104).

Отметим, что в качестве метода аудита эффективности осуществляется посредством *проверки и анализа* (п. 5.4.2. СФК 104). Оформляется итоговая часть процесса аудита эффективности составлением заключения, подготовкой рекомендаций и отчетом о результатах аудита.

Таким образом, аудит эффективности бюджетных расходов можно рассматривать как важный этап в процессе совершенствования системы государственного финансового контроля, перевода системы контроля на современный профессиональный уровень, отвечающий потребностям реформирования российской экономики. Практически речь идет о разработке и внедрении новой формы государственного финансового контроля, что обуславливает необходимость перестройки существующих форм и методов работы, корректировки функций государственных контрольных органов (прежде всего Счетной палаты РФ), а также соответствующих изменений и дополнений в законодательстве.

Процесс реализации программно-целевого метода должен постоянно находиться в зоне государственного финансового контроля, начиная от учета приоритета и целей социально-экономического развития Российской Федерации и включая предварительную оценку социально-экономической эффективности и последствий реализации программ. Учитывая, что финансирование целевых программ является функцией бюджетов, обеспечение эффективного контроля за расходованием бюджетных средств в этой сфере становится одной из важных задач.

В этой связи необходимо обосновать подходы и рекомендации по использованию современных форм государственного финансового контроля, ориентированных на оценку результативности и экономичности бюджетных расходов. При этом особое значение приобретает именно *стратегический контроль* как новый вид государственного финансового контроля.

Цель стратегического контроля – повышение эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования на основе обеспечения соответствия процесса государственного прогнозирования и программно-целевого планирования, документов государственного стратегического планирования, а также решений, принятых в процессе такого планирования, принципам системы последнего.

Объектом стратегического контроля являются документы государственного стратегического планирования: сводный годовой отчет о резуль-

татах и ходе исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ на среднесрочный период, годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта Федерации на среднесрочный период и доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти.

К основным задачам стратегического контроля относятся: наблюдение, сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации; оценка качества государственного прогнозирования и программно-целевого планирования; оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе государственного стратегического планирования; оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития; оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации; разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования.

Независимость и объективность стратегического контроля достигаются путем его разделения на внутренний и внешний.

Внутренний стратегический контроль осуществляется Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ. Задачами внутреннего стратегического контроля являются оценка в соответствии с принципами системы государственного стратегического планирования процесса государственного прогнозирования и программно-целевого планирования документов государственного стратегического планирования на стадии их разработки и реализации принятых решений, а также разработка предложений по итогам проведенной оценки.

Внешний стратегический контроль осуществляется Президентом РФ и Счетной палатой РФ, органами государственного финансового контроля субъектов РФ. Задачи внешнего стратегического контроля – оценка ожидаемой и фактической результативности и эффективности достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, предусматриваемых документами государственного стратегического планирования, влияния внутренних и внешних

условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, эффективности расходования бюджетных средств в рамках достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, а также разработка предложений по итогам проведенной оценки.

Следует отметить, что стратегический контроль связан по видам, формам и методам с другими направлениями системы государственного контроля Российской Федерации, в частности с такими новыми видами контроля, как инвестиционный контроль²² и др. Поэтому немаловажной видится задача по *разграничению объектов, методов контроля, полномочий государственных органов, осуществляющих контрольные функции в рамках различных видов контроля.*

Необходимо доработать и принять федеральный закон “О государственном стратегическом планировании”. Особенно важно законодательно закрепить роль и функции последнего, показав его соотношение с понятиями “концепция социально-экономического развития”, “программа и долгосрочные стратегии развития по отдельным узловым направлениям” (например, энергетическая стратегия). Законодательно закрепить понятия “государственное стратегическое планирование”, “прогнозирование”, “стратегическая задача”, “стратегическая цель”, “стратегический контроль”.

Подводя итоги, подчеркнем, что финансовый контроль за эффективным использованием государственных средств подразделяется на инвестиционный контроль, аудит эффективности, стратегический контроль. Указанные виды контроля имеют различные цели, задачи, объекты. Вместе с тем представляется целесообразным разработать закон, регулирующий общественные отношения в сфере государственного финансового контроля, определив его виды, в частности инвестиционный финансовый контроль, стратегический контроль, аудит эффективности, а также создать орган исполнительной власти, который будет наделен полномочиями разработки и согласования нормативной правовой базы в области инвестиционной деятельности, проведения контрольных мероприятий. Необходимо внести в законодательство соответствующие изменения и дополнения, касающиеся функций Счетной палаты в области осуществления аудита эффективности.

²² См.: Терехова Е.В. Указ. соч. С. 50–57.